97-84189-16

Krull, Johannes

Das prinzip der parlamentarischen...

Greifswald

1920

97-84189-16
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

3
Box 35 Krull, Johannes, 1891-
Das prinzip der parlamentarischen oeffentlichkeit in anwendung auf die verfassunggebende preussische landesversammlung. Greifswald, 1920.
33 p. 22½ cm.

Thesis, Greifswald.

ONLY ED

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 10:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-15-97 INITIALS: JP

TRACKING # : 27780

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Univ. Exchange. OCT 3 1922

Das Prinzip der parlamentarischen Oeffentlichkeit

in Anwendung auf die verfassunggebende preußische Landesversammlung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Greifswald

vorgelegt

von

Johannes Krull.

Greifswald 1920.

3
B 87

Univ. Exchange. OCT 3 1922

Das Prinzip der parlamentarischen Oeffentlichkeit

in Anwendung auf die verfassunggebende preußische Landesversammlung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Greifswald

vorgelegt

von

Johannes Krull.

Greifswald 1920.

Berichterstatter: Professor Dr. Hubrich.

Die Fakultät hat zugelassen, daß nur der vorliegende Teil der Arbeit gedruckt wird. Das vollständige Manuskript befindet sich bei den Promotionsakten.

Meinen Eltern und meiner Schwester
in Dankbarkeit.

Einteilung.

1. Kapitel: Begriff und Ursprung der parlamentarischen Oeffentlichkeit.

2. Kapitel: Die historische Entwicklung der parlamentarischen Oeffentlichkeit;

1. in Deutschland,
2. in Preußen.

3. Kapitel: Die parlamentarische Oeffentlichkeit nach dem Rechte der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung.

4. Kapitel: Das juristische Wesen der parlamentarischen Oeffentlichkeit.

5. Kapitel: Besprechung der während der Beratungen der Art. 29, 30 RV. im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung gestellten Anträge und der in der Literatur gemachten Reformvorschläge.

Literatur.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in der „Enzyklopädie der Rechtswissenschaft", Bd. 4, 7. Aufl., München, Leipzig, Berlin 1914.

Aretin-Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, Bd. 1 und 2, 1828.

Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 4. Aufl., Berlin 1911.

Barbier, Code, expliqué de la Presse, Paris 1887.

v. Bar, Gesetz und Schuld im Strafrecht, Bd. 1, Berlin 1906.

Beling, Grundzüge des Strafrechts, 4. Aufl., Tübingen 1912.

Benzenberg, Die Verwaltung des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg, Leipzig 1821.

Binding, Handbuch des Strafrechts, Bd. 1, Leipzig 1885.

Binding, Die Privilegien der Straflosigkeit, Leipzig 1885.

Binding, Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder in „Vorträge der Gehe-Stiftung", Bd. 6, Leipzig 1914.

Bornhack, Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, Freiburg 1888.

Finger, Das Strafrecht in den „Compendien des österreichischen Rechts", Bd. 1, Berlin 1894.

Fleischmann, Der Ausschluß der Oeffentlichkeit bei den Verhandlungen des Reichstages in der „Dtsch. Jur.-Ztg.", 1900. S. 157/158.

Frank, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 11.—14. Aufl., Tübingen 1915.

Fuld, Die Straffreiheit wahrheitsgetreuer Reichstagsberichte in den „Annalen des Deutschen Reiches", 1887.

Garr, Parlament und Presse in „Wiener staatswissenschaftliche Studien", Bd. 8, Wien und Leipzig 1908.

Gierke, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien, 2. Ausgabe, Breslau 1902.

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Berlin 1919.

Heinemann, Der Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit nach dem Rechte des Deutschen Reichstages, Dissert. Anklam 1917.

Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen und die Aufgabe der Reichsgesetzgebung, Stuttgart 1879.

Hubrich, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung in den „Annalen des Deutschen Reiches", 1897.

Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.

Hubrich, Preußisches Staatsrecht in der „Bibliothek des öffentlichen Rechts", Bd. 15, Hannover 1909.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.

Jellinek, Das Recht des modernen Staates, Bd. 1: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914.

Kleinfeller, „Privilegien" in „Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Allgemeiner Teil", Bd. 1, Berlin 1908.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1 und 2, Tübingen 1911.

v. Liszt, Das deutsche Reichspreßrecht, Berlin und Leipzig 1880.

May, Das englische Parlament und sein Verfahren, übersetzt von Oppenheim, 3. vermehrte Aufl., Leipzig 1880.

Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., bearbeitet von G. Anschütz, Leipzig 1905.

Hugo Meyer, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, bearbeitet von Allfeld, 7. Aufl., Leipzig 1912.

Montesquieu, De l'sprit des lois, nouvelle édition, Paris, Garnier Frères.

Müller, Geheime Reichstagssitzungen. — Lex Heinze, in den „Annalen des Deutschen Reiches", 1900.

Müller, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung, Dissert. Berlin 1906.

Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 2 Bände, 6. Aufl., Berlin 1900.

Oppenhof, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 14. Aufl., Berlin 1901.

Perels, Die Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des Deutschen Reichstages im „Archiv für öffentliches Recht", Bd. 15, 1900.

Perels, Das autonome Reichstagsrecht. Die Geschäftsordnung und die Observanz des Reichstages in systematischer Darstellung, Berlin 1903.

Plate, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, Berlin 1904.

Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. 1 und 2, 4. Aufl., Leipzig 1881/82.

Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, Leipzig 1876.
Salomon, Die parlamentarische Oeffentlichkeit. Nach preußischem und deutschem Staatsrecht, Dissert. Greifswald, 1915.
v. Seydel, Der deutsche Reichstag in den „Annalen des Deutschen Reiches", 1880.
Sladecek, Ueber die Immunität der parlamentarischen Reden und der parlamentarischen Berichterstattung in der „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft", Bd. 16, Berlin 1896.
Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Bonn 1919.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin 1895.

4. Kapitel.

Die juristische Natur der parlamentarischen Oeffentlichkeit.

Die Oeffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen ist bisher fast ausschließlich in Verfassungen anerkannt worden. Das mag beweisen, welch eminente Bedeutung der Frage, ob öffentlich oder geheim verhandelt werden soll, beigelegt ist. Trotzdem gehört sie lediglich zum Geschäftsverfahren, und es pflegten auch die Parlamente trotz vorhergehender Regelung durch die Verfassungen eine entsprechende Bestimmung in ihre Geschäftsordnung zu übernehmen. Den Inhalt einer Geschäftsordnung eines Parlaments, deren Schaffung in Deutschland z. B. dem Reichstage und dem preußischen Landtage, auch in Frankreich und Belgien meistens den Parlamenten im Wege der Selbstbestimmung überlassen ist. In anderen Staaten, z. B. Oesterreich, Bayern, Sachsen, blieb die Regelung wenigstens teilweise der ordentlichen Gesetzgebung vorbehalten, während das englische Parlament die Regeln seiner Geschäftsführung teils durch gelegentliche Beschlüsse, zum größten Teile aber durch Aufzeichnung seiner Bräuche bildete[1]). Perels[2]) gesteht andererseits den Bestimmungen, welche die Frage der parlamentarischen Oeffentlichkeit regeln, den Charakter einer Verfassungsvorschrift zu, und Fleischmann (DJZ., 1900, S. 158) behauptet ebenfalls, die allgemeine geschichtliche Entwicklung des Rechtsinstituts der parlamentarischen Oeffentlichkeit und der entsprechenden Verfassungsvorschriften lasse nicht zu, anzunehmen, daß die Oeffent-

[1]) S. Plate, Die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, S. 3.

[2]) Das autonome Reichstagsrecht, S. 33.

lichkeit einer Sitzung dem Begriffe des Geschäftsverfahrens unterzuordnen sei.

Entsteht mit einer Gesetzesvorschrift, daß ein Parlament öffentlich zu tagen habe, für dieses damit auch ein Recht, ein Anspruch auf öffentliche Tagung? Dies ist zu verneinen; im Gegenteil erfüllt das Parlament nur eine Pflicht, die das Gesetz ihm auferlegt. Im gleichen Sinne äußert sich Heinze[3]). Die Beantwortung dieser Frage hängt auch von der Entscheidung des in der Literatur lebhaft ausgetragenen Streites ab, ob ein Parlament Staatsorgan oder Rechtssubjekt ist. Mit der herrschenden Lehre[4]) sind wir der Ansicht, daß das Wesen jedes Parlamentes das einer Organschaft im Staate ist. Als Staatsorgan aber kann das Parlament keine Rechte, sondern nur Kompetenzen ausüben, da Träger von subjektiven Rechten nur Rechtssubjekte, niemals Organe sein können, welchen die Eigenschaft einer juristischen Person fehlt. Anschütz führt aus: „Der Landtag ist ein Organ im Staate, eine Versammlung, die den Staatswillen wirkt. So wenig wie der regierende Monarch, übt der beschließende Landtag eigenes Recht; beide üben fremdes Recht aus, Rechte, deren Subjekt der Staat ist. Weder die politischen Rechte des Landtages, besonders das der Legislative, noch die Kollegialrechte (die parlamentarische Autonomie) sind subjektive Rechte des Landtages. Landtage (im Gegensatz zu den alten Landständen) sind Kollegien, keine Korporationen, weil sie keine Rechtssubjekte sind und somit nicht die Fähigkeit haben, eigene Rechte, seien es private, seien es öffentliche, auszuüben." Anderer Ansicht ist Binding[5]). Er gibt dem Parlament den Charakter eines Rechtssubjektes, das im Besitze wichtiger Volksrechte, damit aber keiner staatlichen Kompetenzen ist.

---

[3]) Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen, S. 30/31.

[4]) S. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl.; Jellinek, Das Recht des modernen Staates, Bd. 1, S. 560/561; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 293; Hubrich, Preußisches Staatsrecht, S. 109.

[5]) Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder, S. 7 ff.

Diesen Standpunkt vertritt auch das Reichsgericht[6]), wenn es auf das Preußische Abgeordnetenhaus den Ausdruck „öffentliche Körperschaft" gebraucht.

Da ein Recht auf öffentliche Tagung den Parlamenten abgesprochen wird, ist vielleicht dem Volke ein Recht gegeben, im Parlamente während der Sitzungen anwesend zu sein. Auch hier kann ein klagbarer Anspruch des Volkes gegen den Staat oder das Parlament nicht anerkannt werden. Damit schließen wir uns der Ansicht Jellineks an, der sich mit dieser Frage in seinem „System der subjektiven öffentlichen Rechte" beschäftigt. Die Vorschrift, daß ein Parlament öffentlich zu tagen hat, dient ausschließlich dem Interesse des Volkes, der Förderung der politischen Durchbildung des einzelnen. Wenn bestimmte Sätze des objektiven Rechtes im Interesse des Volkes den staatlichen Organen ein bestimmtes Tun vorschreiben, so kann der Sinn und Zweck solcher Rechtssätze sein, einzelnen gewisse Vorteile zu verschaffen, ohne deren Rechtssphäre zu erweitern. Indem die Rechtsordnung Oeffentlichkeit gewisser staatlicher Aktionen, z. B. von Parlamentsverhandlungen oder Gerichtssitzungen vorsieht, will sie damit keinen klagbaren Anspruch des Volkes statuieren, sondern nur die Allgemeininteressen fördern. (Vgl. Jellinek, S. 69 ff.)

In Verfassungen, im Strafrecht und im Preßrecht ist bisher die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung anerkannt. Man hat also dem Rechtsinstitut einen verschiedenen rechtlichen Charakter beigelegt. Die Aufnahme des § 12 in das Strafgesetzbuch, welcher die Verantwortungsfreiheit der parlamentarischen Berichterstattung in den Einzelstaaten zum Inhalt hat, geschah wohl, weil diese reichsgesetzliche Regelung kaum in einem anderen Reichsgesetze hätte Platz finden können; sie hat insofern Berechtigung, als der Grundsatz der freien parlamentarischen Berichterstattung Straffreiheit ausspricht, als logisch unrichtige Maßnahme aber erweist sie sich, weil § 12 StGB. nicht nur Straffreiheit, sondern auch Freiheit von disziplineller

---

[6]) Urteil des Reichsgerichts vom 6. 5. 1913, Entsch. in Straf., Bd. 47, S. 278.

und zivilrechtlicher Verfolgung verspricht. Auch das Preßgesetz scheint uns nicht berufen, parlamentarische Berichte für verantwortungsfrei zu erklären, da die Immunität kein Privileg der Presse ist. Es handelt sich hauptsächlich um eine staatsrechtliche Frage, deren Regelung im Staatsrecht zu erfolgen hat. Die Verantwortungsfreiheit der parlamentarischen Berichterstattung bedeutet nur eine Ausdehnung der Oeffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen; durch sie wird die parlamentarische Oeffentlichkeit im idealsten Sinne erreicht. Nach Laband gehört die Oeffentlichkeit, die eine fortwährende Wechselwirkung zwischen dem Parlament und der öffentlichen Meinung vermittelt, zum Wesen aller parlamentarischen Tätigkeit.

Die Meinungen über die juristische Natur der Immunität der parlamentarischen Berichterstattung sind sehr geteilt. Es stehen sich zwei Ansichten gegenüber; die einen nennen sie ein Privileg, eine Rechtsbegünstigung, sie bilde den Inhalt eines regelwidrigen Rechtssatzes; andere sprechen ihr die Natur eines Privilegs ab; sie sei eine notwendige Konsequenz des Repräsentativsystems und könne darum nur ein den Anschauungen und Grundsätzen dieses Systems entsprechender und angemessener Rechtsgedanke, daher nicht regelwidriges Recht, kein Privileg sein. — Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung ist ein Privileg des Parlaments, des Publikums, der Presse und des einzelnen Berichterstatters genannt worden. Sie stellt zunächst kein Privileg des Parlaments dar; ein Recht des Parlaments auf wahrheitsgetreue Berichterstattung ist nicht konstruierbar[7]), es müßte denn sein, daß das Parlament auf Grund gesetzlicher Bestimmungen gegen bösgläubige Berichte einschreiten dürfte. Solche Mittel hat aber das geltende Recht

[7]) A. A. ist Sladecek, in Ztschr. f. die ges. Strafrechtswissenschaft, Bd. 16, S. 130: „Wenn die Berichterstattung über die parlamentarischen Verhandlungen im Voraus für straflos erklärt wurde, dann ist darin kein Privilegium der Presse, sondern umgekehrt ein solches des gesetzgebenden Körpers zu erblicken." Sladecek konstruiert aus dem fälschlich angenommenen Recht des Parlaments auf Oeffentlichkeit der Verhandlungen als Konsequenz ein Recht auf Berichterstattung.

dem deutschen Parlament nicht gegeben[8]). Das Recht auf wahrheitsgetreue Berichterstattung kann auch nicht der Volksvertretung ausschließlich zugestanden werden. Die logische Folge wäre, daß sich das Vorrecht mit der persönlichen Immunität der Abgeordneten decken würde.

Auch das einzelne Parlamentsmitglied hat kein Recht auf Berichterstattung. Zur Verwirklichung des Rechtes müßte sonst der Presse die Pflicht zu berichten auferlegt werden. Als Argument ist außerdem anzuführen, daß die Berichterstattung nicht nur die Reden der Parlamentsmitglieder, sondern auch die der Minister, Regierungsvertreter, ergreift[9]).

Anfechtbar ist auch die Ansicht, daß ein Privileg des Publikums vorliege; wie dem Parlament, so ist auch dem Publikum nirgends ein Rechtsanspruch auf Berichterstattung zugestanden. Die freie parlamentarische Berichterstattung dient nur den tatsächlichen Interessen des Volkes, ohne daß es ein Recht auf ihre Verwirklichung durch die Berichterstattung hat. Dem einzelnen kann die Immunität der Berichterstattung sogar Nachteile, zum mindesten moralische bringen, da er den Berichterstatter auf Grund seiner exceptionellen Stellung nicht zur Rechenschaft ziehen kann.

Ausgehend von dem Gedanken, daß die Wiederholung einer strafbaren Aeußerung nach den allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen strafbar sei, und daß der Berichterstatter einer parlamentarischen Aeußerung in dieser Beziehung eine besondere Stellung auf Grund der Verantwortungsfreiheit der parlamentarischen Berichterstattung einnehme, ist häufig die Ansicht vertreten, daß ein Privileg des Berichterstatters bezw. der Presse vorliege. Sie hat sich besonders Binding[10]) zu eigen gemacht.

[8]) Dagegen dem französischen Parlament ein Gesetz vom 25. März 1822, Art. 16.

[9]) So v. Liszt, Reichspreßgesetz, S. 163; Olshausen, Kom. z. StGB., S. 80, § 12, Ziff. 2: „Es handelt sich in keiner Weise um ein Privilegium der Mitglieder der gesetzgebenden Versammlungen, vielmehr steht ihr Bericht strafrechtlich demjenigen aller anderen gleich."

[10]) Privilegien der Straflosigkeit, S. 23: Er leugnet ein Privileg der Kammer und des Publikums und kennt „nur ein Privileg des Berichterstatters und des Berichtverbreiters. Erscheint der Bericht,

Verbreitet und m. E. richtig ist dagegen die Lehre, welche überhaupt ein Privileg leugnet[11]). Die Immunität hat sich als Konsequenz aus dem Repräsentativsystem ergeben, welches möglichst uneingeschränkte Oeffentlichkeit erfordert. Wenn im Reich und in den Ländern Rechtsvorschriften wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Verhandlungen eines Parlaments für immum erklären, so können sie damit niemandem ein Privileg, ein Ausnahmerecht gewähren, da eine Vorschrift dieses Inhalts in einem wahren Repräsentativstaate erlassen, nicht regelwidriges Recht aufstellt, vielmehr ganz dem rechtlichen Ideenkreise des Repräsentativsystems sich anpaßt. Ein Gedanke, der sich aus der Natur der Sache ergab, auch ihr entsprach und noch entspricht, hat nur gesetzliche Anerkennung gefunden. — Auch das Reichsgericht[12]) nimmt der Immunität der parlamentarischen Berichterstattung den Charakter eines Privilegs, wenn es ausführt: Der Vorschrift des Art. 22 „liegt der gesetzgeberische Gedanke zu Grunde, daß bei der gesetzlich stattfindenden Oeffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen keine Veranlassung vorliegt, deren wahrheitsgetreue Verbreitung durch den Druck zu verhindern, daß es vielmehr dem Geiste der Reichsverfassung entspricht, niemanden über das, was in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags verhandelt ist, in Unkenntnis zu lassen".

Mit Recht weist allerdings Hubrich darauf hin, daß insofern eine Rechtsbegünstigung nicht geleugnet werden kann, als ein

die das ja meist geschieht, in der periodischen Tagespresse, so nehmen an dem Privileg alle teil, welche nach dem Preßgesetz für die Presseerzeugnisse verantwortlich gemacht werden können. Und so ist das Privileg zwar nicht wesentlich, aber faktisch ein Privilegium der Presse im Interesse der freien Vermittlung zwischen dem Volke in den Kammern und dem Volke außerhalb derselben." In gewissem Sinne nur räumt Hubrich, Annalen d. D. Reichs, 1897, S. 29, dem Berichterstatter „eine exemte Stellung gegenüber den maßgebenden Prinzipien des Strafrechts" ein; ebenso v. Bar, Gesetz und Schuld, Bd. 265.

[11]) Hubrich, Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 29, und „Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin", S. 485; v. Bar, Gesetz und Schuld, S. 265.

[12]) Urt. des Reichsgerichts vom 5. 11. 1886, Entsch. in Straff., Bd. 15, S. 32 ff.

Bericht, der, wenn auch wahrheitsgetreu, so doch bösgläubig, d. h. in verleumderischer oder beleidigender Absicht verfaßt wird, dem Schutze des Gesetzes untersteht.

Die spezifisch strafrechtliche Seite der Verantwortungsfreiheit der parlamentarischen Berichterstatter bleibt noch kurz zu erörtern. Während nach Binding[13]) die parlamentarische Berichterstattung eine an sich strafbare Handlung darstellen kann, welcher die strafrechtserzeugende Kraft mit Rücksicht auf die persönliche Stellung seines Urhebers fehlt, können wir mit der überwiegenden Meinung[14]) in den entsprechenden Gesetzesbestimmungen keinen persönlichen Strafausschließungsgrund, vielmehr nur einen Mangel der Rechtswidrigkeit erkennen. Die Gründe, welche die Entstehung des Strafrechts hindern, ruhen nicht in der Person des Täters, sondern in dem Mangel der Normwidrigkeit. Das Gesetz will die Handlung als solche für rechtmäßig erklären. Wer über Verhandlungen eines Parlamentes der Wahrheit entsprechend berichtet, bewegt sich im Rahmen des Repräsentativsystems und handelt darum nicht widerrechtlich. Der Wille, der sich auf wahrheitsgemäße Berichterstattung einer Parlamentsverhandlung richtet, bricht nicht das Recht, sondern steht mit ihm in gutem Einklang. v. Liszt liest aus der objektiven Fassung des Gesetzes „Berichte bleiben ... verantwortungsfrei" den absoluten und objektiven Mangel eines strafbaren Tuns heraus. Die Ausdrucksweise des Gesetzes sagt auch deutlich, daß der Gesetzgeber niemandem ein persönliches Privileg geben wollte; es ergreift vielmehr die Handlung als solche, und muß daher als Rechtfertigungsgrund aufgefaßt werden[15]).

[13]) Binding, Die Privilegien der Straflosigkeit, S. 3; Beling, Grundzüge des Strafrechts, S. 60; Fuld, Die Straffreiheit wahrheitsgetreuer Reichstagsberichte in Ann. d. D. Reichs, 1887, S. 253.

[14]) v. Liszt, Reichspreßrecht, S. 164: „Wer dem Volke sagt, was verhandelt worden, der wird nicht lediglich aus Billigkeitsrücksichten mit Strafe verschont, er hat überhaupt keine verbietende Norm übertreten." Hubrich, Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 55; v. Bar, Gesetz und Schuld, Bd. 1, S. 265.

[15]) Mayer, Der Allg. Teil des deutschen Strafrechts, S. 298.

5. Kapitel.

Besprechung der während der Beratungen der Art. 29, 30 RV. im Verfassungsausschuß der Nat.-Vers. gestellten Anträge und der in der Literatur gemachten Reformvorschläge.

Noch im Jahre 1917 schrieb Heinemann[16]), es sei kaum anzunehmen, daß man sich dazu entschließen würde, die schwerfällige Gesetzgebungsmaschine in Bewegung zu setzen, um Reformen auf dem Gebiete der parlamentarischen Oeffentlichkeit durchzuführen. Darum werde der gegenwärtige Rechtszustand in Deutschland schwerlich bald geändert werden. Auf dem Wege friedlicher Entwicklung innerhalb des Rahmens der bestehenden Gesetze wäre wohl in der Tat an eine Reformation des Rechtsinstituts nicht zu denken gewesen. Da kam der November des Jahres 1918, welcher die Rechtseinrichtungen des alten Regimes auf dem illegalen Wege der Revolution teilweise vernichtete und jenen staatsrechtlichen Schwebezustand schuf, den dann, was das Reich anbetrifft, die Reichsverfassung vom 11. August 1919 in feste Grenzen wies. In Preußen hat die Frage, ob die Volksvertretung öffentlich oder nicht öffentlich zu tagen hat, bisher noch immer nur eine vorübergehende Regelung erfahren. Der preußischen Landesversammlung bleibt es vorbehalten, in der preußischen Verfassung eine definitive Entscheidung zu treffen. Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung allerdings ist für Preußen und die übrigen Länder durch die Reichsverfassung „nicht ganz systemgerecht, aber einem praktischen Bedürfnisse entsprechend“[17]) gewährleistet, obwohl bereits das Strafgesetzbuch den Grundsatz der Verantwortungsfreiheit für die Länder enthielt[18]). Die einfache Gesetzesnorm ist damit zur Verfassungsnorm erhoben. Art. 30 bedeutet einen Eingriff in das Gestaltungsrecht der Länder hinsichtlich ihrer parlamentarischen Verhältnisse. Da nach Art. 13, 1, RV. Reichsrecht Landrecht bricht, würde eine abweichende oder entgegenstehende Regelung durch eine Landesverfassung unzulässig und nicht rechtsgültig sein.

[16]) Der Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit, S. 74.

Die Neuerungen, welche die Reichsverfassung für Reich und Länder auf dem Gebiete der parlamentarischen Oeffentlichkeit gebracht hat, mögen nach allgemeinen Gesichtspunkten ihrer Entstehung und ihrer Bedeutung einer kurzen Betrachtung unterzogen werden.

Die Frage, ob die Vertretung des deutschen Volkes im Prinzip öffentlich oder geheim zu tagen hat, wurde weder im Verfassungsausschuß noch im Plenum der Nationalversammlung berührt. Die Oeffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen wurde als selbstverständlich vorausgesetzt. Das Prinzip der Oeffentlichkeit ist in den allgemeinen staatsrechtlichen Anschauungen des Deutschen so fest begründet, daß ein heimlich tagendes Parlament undenkbar ist. Für die der parlamentarischen Oeffentlichkeit feindlichen Bestrebungen des Frankfurter Bundestages, für seine geheimen Sitzungen dürfte im heutigen Deutschland wohl jedes Verständnis geschwunden sein. Verstehen aber wird man den Abscheu, den sich der heimliche Bundestag damals zuzog.

Eine längere Debatte[19]) beanspruchte im Verfassungsausschuß die Entscheidung der Frage, in welchem Umfange man die Möglichkeit, einen Ausschluß der Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen herbeizuführen, einräumen sollte. Sowohl der

[17]) Sten. Ber. d. Nat.-Vers., 1919, S. 1264.

[18]) Trotz des § 2 RStGB. hat die RV. im Art. 116 den strafrechtlichen Grundsatz „nulla poena sine lege“ aufgenommen.

[19]) Prot. d. Verf.-Ausch. d. Nat.-Vers., 24. Sitzung, S. 4—6.

Preuß'sche[20]) als auch der Regierungsentwurf ließen nicht generell die Möglichkeit des Ausschlusses der Oeffentlichkeit zu, sondern beschränkten sie nur auf den Fall, daß Beziehungen des Reiches zu den auswärtigen Staaten erörtert würden. Reichsminister des Innern Dr. Preuß führte dazu aus: „Wenn jetzt eine Einschränkung der Oeffentlichkeit vorgesehen ist, so geschah es von dem Gesichtspunkte aus, den Reichstag in möglichst weitem Umfange an den entscheidenden Fragen der auswärtigen Politik teilnehmen zu lassen. In anderen Fällen läßt sich die notwendige Geheimhaltung durch Behandlung in einem Ausschuß herbeiführen. Bei Fragen der auswärtigen Politik kann es aber sehr erwünscht sein, daß das Plenum des Reichstages damit befaßt wird. Der Ausschluß der Oeffentlichkeit muß nach meiner Ueberzeugung in möglichst geringem Umfange ermöglicht werden, weil die Bedeutung des Reichstages im wesentlichen in seinen öffentlichen Verhandlungen liegt."

Gründe der Sittlichkeit waren es, die den Reichstag bisher einmal unter Ausschluß der Oeffentlichkeit verhandeln ließen, aber mit Rücksicht hierauf glaubte man, einen Ausschluß der Oeffentlichkeit nicht vorsehen zu müssen, da auf dem Gebiete der Sittlichkeit die Oeffentlichkeit insofern etwas Heilbringendes hätte, als nicht Dinge vorgetragen werden könnten, die das Licht der Oeffentlichkeit scheuten. Der Verfassungsausschuß entschloß sich, den Ausschluß der Oeffentlichkeit nicht auf den im Regierungsentwurf vorgesehenen Fall zu beschränken. Das Plenum entschied sich für die Ansicht des Ausschusses. Einen Mißbrauch des durch das Gesetz gewährten Ausschusses glaubte man damit zu beseitigen, daß man den Ausschluß der Oeffentlichkeit von einer qualifizierten Majorität abhängig machte. Die gefundene Lösung ist zu begrüßen, zumal sie auch endlich den Widerspruch, der im vorrevolutionären Deutschland zwischen der Reichsverfassung (Art. 22, 1) und der Geschäftsordnung des Reichstages (§ 36, Satz 2) bestand, aufhebt. Einmal sucht sie dem Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit gerecht zu werden, indem sie den Ausschluß der Oeffentlichkeit erschwert, dann aber gibt sie dem Reichstag ein gesetzliches Mittel, geheim zu verhandeln. Gerade in der Zeit nach dem Kriege, in welcher die allgemeine wirtschaftliche und politische Lage selten schwierig ist, in einer Zeit, in der noch nicht dagewesene Probleme wirtschaftlicher und politischer Natur einer Lösung im Wege der Gesetzgebung harren, wird die Vertretung des deutschen Volkes Gelegenheit haben, Fragen in einer Weise zu behandeln, welche die Gegenwart des Publikums und die öffentliche Berichterstattung nicht zuläßt. Gewiß hatte man und hat man Gelegenheit, Dinge, welche nicht für die breite Oeffentlichkeit bestimmt sind, in Ausschußsitzungen zu erörtern. Aber die Einschränkung der Oeffentlichkeit ist gesetzlich vorgesehen, um dem Plenum des Reichstages möglichst Teilnahme an den Beratungen wichtiger Fragen, besonders der auswärtigen Politik, zu gewähren. Im übrigen würde die Erörterung dieser Dinge in Ausschußsitzungen den gewünschten Zweck verfehlen, da die Verfassung auch Berichte über die Ausschußverhandlungen schützt, wenigstens soweit die Sitzungen der Ausschüsse öffentlich stattfinden und nicht für vertraulich erklärt sind. Bei uneingeschränkter Anerkennung der parlamentarischen Oeffentlichkeit würde, abgesehen von dem Hausrecht des Präsidenten, ein Mittel fehlen, um gegebenenfalls von vornherein eine Einwirkung der Zuhörer auf die parlamentarischen Verhandlungen zu verhindern, wie sie in der Tat die gesetzgebenden Parlamente der französischen Revolution und auch deutsche Parlamente im Laufe des 19. Jahrhunderts erlebt haben. Schlechte Elemente scheuen sich gewiß nicht, bei Beratung entscheidender Fragen die Eröffnung der Tribünen zu mißbrauchen. Außerdem ist bei der heutigen Zusammensetzung der deutschen Volksvertretungen das moralische, vielleicht auch das geistige Niveau des Gesamtparlaments gewiß nicht gehoben, und der Ausschluß der Oeffentlichkeit nimmt der Presse die Möglichkeit, Aeußerungen gewissenloser Abgeordneter, ja den ganzen Schmutz mancher parlamentarischen Verhandlungen verantwortungsfrei in die Oeffentlichkeit zu bringen. Gewiß kann die Einschränkung der parlamentarischen Oeffentlichkeit nicht als eine Maßnahme betrachtet werden, die

[20]) Entw. der künftigen RV. (Allg. Teil), herausgegeben i. A. des Reichsamts des Innern, Berlin 1919.

den Interessen des Gesamtvolkes nicht entspreche, ja ihnen feindlich sei. Auch in außerdeutschen Staaten mit parlamentarischem Regierungssystem sieht das Recht, sei es die Verfassung, sei es die Geschäftsordnung, einen Ausfluß des Publikums vor, kann doch in England jedes Mitglied des Unterhauses beantragen, daß die Zuhörermenge entfernt wird.

Es ist zu wünschen, daß auch in Preußen durch die Verfassung die Möglichkeit offen gelassen wird, in geheimer Verhandlung zu beraten, daß im Gegensatz zu dem augenblicklichen Rechtszustande die Kontinuität mit dem durch die preußische Verfassung von 1850 geschaffenen gewahrt wird.

Reformen erweiternder Natur sind auf dem Gebiete der freien Berichterstattung für Reich und Länder durch die Reichsverfassung geschaffen. Außer den Berichten über Plenarverhandlungen stellt die Reichsverfassung auch Berichte über Ausschußverhandlungen unter gesetzlichen Schutz. Die Gründe, die für und wider die Aufnahme dieser Bestimmungen sprachen, sind teilweise bereits kurz angedeutet. Wie schon erwähnt, wurde besonders davon abgeraten[21]), die Immunität auch auf Ausschußberichte auszudehnen, weil über Ausschußsitzungen keine Stenogramme geführt werden, sodaß keine Möglichkeit besteht, die in die Oeffentlichkeit gebrachten Berichte auf ihre Wahrheitstreue zu prüfen. Dieser Einwand scheint recht wesentlich zu sein; überhaupt ist es kein glücklicher Griff, Berichte über Ausschußsitzungen, die nur Abgeordneten zugänglich sind und schon an und für sich den Charakter der Vertraulichkeit tragen, für verantwortungsfrei zu erklären. Man denke sich einen Fall, wo gegen einen Beamten oder einen Abgeordneten Anschuldigungen erhoben werden, deren Aufklärung nicht gleich möglich ist da das Material darüber noch nicht vorliegt; sicher hätte es da überaus große Bedenken, wollte man schon, bevor der Gegenpartei Gelegenheit zur Verteidigung gegeben ist, einseitige, wenn auch wahrheitsgetreue Berichte in die Oeffentlichkeit bringen.

[21]) Vgl. zu den folgenden Ausführungen zum Teil die Protokolle des Verfassungsausschusses, 25. Sitzung, S. 10—13; 39. Sitzung, S. 8—9.

Von größerer Inkonsequenz scheint uns der im Verfassungsausschuß gestellte Antrag zu zeugen, der die Immunität auch auf nichtöffentliche Plenarverhandlungen ausdehnen wollte. Außer anderem glaubte man damit auch den Mißstand zu beseitigen, daß sich zwei Arten von Zeitungen gegenüberstehen, eine, welche Diskretion wahrt, und eine andere, die indiskret genug ist, Berichte über nichtöffentliche Sitzungen zu veröffentlichen, um daraus zu verdienen. Der Antrag liege damit im Interesse der anständigen Presse, welche dann nicht in Nachteil kommen könne. Dem gegenüber fallen vielmehr folgende, auch im Verfassungsausschuß vorgebrachten Einwände und Bedenken ins Gewicht: Es sei nichts weiter als eine Konsequenz des Ausschlusses der Oeffentlichkeit, verantwortungsfreie Berichte über geheime Verhandlungen nicht zuzulassen, jedenfalls insoweit, als Parlament oder Ausschuß die Nichtöffentlichkeit für angemessen erachten. Berichte über geheime Sitzungen für immun erklären, heiße geradezu ein Privileg für Indiskretion schaffen. Auch die übelsten Fälle der Indiskretion seien dann gedacht. Wenn z. B. der Reichstag aus wohlerwogenen Gründen, vielleicht, weil es sich um Krieg oder Frieden handle, die Oeffentlichkeit ausschließe, dann könne eine Veröffentlichung, auch eine wahrheitsgetreue, zu schwerer Gefährdung des Staatswohls führen, unter Umständen den Tatbestand des Landesverrats erfüllen. Im übrigen könnten bei Ausdehnung der Immunität auf Berichte über nichtöffentliche Verhandlungen nicht mehr vertrauliche Mitteilungen der Regierung erfolgen; geschädigt sei allein das Parlament, das nicht mehr genaue Informationen wie früher erhalte.

Wie bisher allgemein die Verfassungen des Reiches und der Länder, so stellt auch die Reichsverfassung von 1919 nur Berichte über Verhandlungen von Volksvertretungen im staatsrechtlich technischen Sinne unter den Schutz des Gesetzes. Es scheinen in dieser Beziehung aus der Mitte des Reichstages andere, weitergehende Wünsche laut geworden zu sein. Während der Plenarverhandlungen[22]) wurde jedoch besonders be-

[22]) Vgl. Sten. Ber. d. Nat.-Verf., 1919, S. 1284 (46. Sitzung).

tort, daß den Wünschen nicht entsprochen werden könne, die da meinen, daß auch die Gemeindevertretungen unter die Presseimmunität bei wahrheitsgetreuen Berichten gestellt werden müßten. Diese Anregungen in der Nationalversammlung entsprechen durchaus dem Geiste der Zeit, die in der Frage der Oeffentlichkeit keine Grenzen mehr zu kennen scheint.

Praxis und besonders Wissenschaft haben die Frage zu entscheiden versucht, ob der verfassungsmäßig garantierte Schutz der Immunität auch den Berichten über andere öffentliche Verhandlungen eigen ist. Sie ist im Sinne der bisher in der Literatur[23]) gemachten Ausführungen zu verneinen. Man kann aber diese Ansicht nicht damit begründen, daß der Grundsatz der Immunität parlamentarischer Berichte Inhalt einer Ausnahmevorschrift sei und deshalb keine analoge Anwendung vertrage; denn die Verantwortungsfreiheit der parlamentarischen Berichterstattung bedeutet kein Privileg, sondern regelmäßiges Recht. Man muß eine analoge Ausdehnung deshalb ausschließen, weil der Gesetzgeber in der Anordnung der Verantwortungsfreiheit nur eine Konsequenz aus dem Grundsatze der Oeffentlichkeit parlamentarischer Sitzungen zog. Aus speziellen rechtlichen Erwägungen heraus erklärte er parlamentarische Berichte für immun. Gewiß müßte sich in einem Repräsentatstaate wenigstens, wenn er vollkommen nach dem System der Repräsentation organisiert wäre, die gesamte staatliche Tätigkeit öffentlich vollziehen, und dementsprechend auch der allgemeinen Berichterstattung über öffentliche Verhandlungen keine Beschränkung auferlegt sein. Aber das deutsche Recht hat nicht alle Konsequenzen aus seinem Verfassungsprinzip gezogen, wenn es eine vollkommene Oeffentlichkeit nur für die Parlamente vorschreibt. Darum kann man uneingeschränkte Oeffentlichkeit bei bestimmter staatlicher Tätigkeit nur gelten lassen, wenn sie kraft positiver Gesetzesvorschrift angeordnet ist. Ohne eine solche ist die Berichterstattung über öffentliche Verhandlungen eines Staatsorganes nach den allgemeinen gel-

[23]) Vgl. besonders Hubrich, Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 55/56; v. Liszt, Reichspreßrecht, S. 160; Kloeppel, Das Reichspreßrecht, S. 340/41.

tenden Strafrechtsnormen zu beurteilen. Daß der Gesetzgeber nicht die volle Konsequenz aus dem deutschen Verfassungsprinzip zog, geschah aus praktisch politischen Erwägungen heraus, und ist insbesondere für die Tätigkeit der Gerichte durchaus berechtigt. § 170, GVG.[24]) erkennt im Prinzip die Oeffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen an. Diese Oeffentlichkeit an sich rechtfertigt noch nicht eine Verantwortungsfreiheit der Berichte über öffentliche Gerichtsverhandlungen, wie dies für die Verhandlungen eines Parlamentes zugestanden werden muß. „Es wäre ein Trugschluß, wenn der Zweck der Oeffentlichkeit für Parlaments- und für Gerichtsverhandlungen ohne weiteres gleichgestellt würde; denn dort geht der Zweck unmittelbar auf den gesamten Inhalt des Verhandelten, hier ist dagegen die Oeffentlichkeit nur eine Bürgschaft unbefangener Rechtspflege[25])." Diese dürfte sich schon als Folge der Oeffentlichkeit der Verhandlungen ergeben; eine verantwortungsfreie Berichterstattung würde aber sicherlich mehr schaden als nützen. Treffend äußert sich v. Liszt[26]) dazu: „Ist es denn wirklich dasselbe, ob ich, am Frühstückstisch sitzend, die mehr oder weniger schalen Witze des Reporters lese, oder dem tragischen Schauspiele der zwangsweisen Beugung des Verbrecherwillens unter das Gesetz in eigener Person beiwohne[27])."

[24]) § 170 GVG. lautet: „Die Verhandlungen vor dem erkennenden Gerichte, einschließlich der Verkündung der Urteile und Beschlüsse desselben erfolgt öffentlich." §§ 171—176 sehen Ausnahmen von dem Grundsatze vor.

[25]) Kloeppel, Das Reichspreßrecht, S. 340/41.

[26]) Reichspreßrecht, S. 161.

[27]) Im Sinne der gemachten Ausführungen entscheidet auch die Praxis; s. Entsch. d. RG. in Strafs., Bd. 1, S. 19: „Ein Rechtsgrundsatz, daß Berichte über Gerichtsverhandlungen straffrei sind, besteht nicht ...; Berichte über öffentliche Gerichtsverhandlungen unterliegen keiner anderen Beurteilung als sonstige Veröffentlichungen durch die Presse und aus der regelmäßig für die Hauptverhandlung in Strafsachen vorgeschriebenen Oeffentlichkeit kann nicht abgeleitet werden, daß damit die möglichst weite Verbreitung, wie sie durch die Presse gewährt wird, gewollt und im Interesse solcher jede andere Rücksicht zurückgestellt sei." Einen anderen Standpunkt hat das französische Recht: s. das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881, Art. 41:

Die Frage der Reformbedürftigkeit der Vorschriften, welche die Immunität parlamentarischer Berichte anordnen, der Reformbedürftigkeit des Rechtszustandes im vorrevolutionären Deutschland ist in der Literatur besonders mit Rücksicht auf den Reichstag lebhaft erörtert worden. Es sind genügend Reformvorschläge nach verschiedenen Richtungen gemacht worden; teils hat man auch der gänzlichen Beseitigung der Verantwortungsfreiheit das Wort geredet. Der Gesetzgeber der Reichsverfassung von 1919 hat keinen dieser Gedanken verwertet und dem Rechtsinstitut im Großen und Ganzen die Formen gelassen, welche es bereits hatte. Immerhin ist es von Interesse, über vorgeschlagene Reformen etwas zu hören und zu ihnen Stellung zu nehmen. Eine gänzliche Beseitigung der Immunität wünschten Gneist[28]) Heinze[29]) und Binding[30]), wenn sie eine Aufhebung der die Verantwortungsfreiheit vorschreibenden Gesetzesbestimmungen (Art. 21, Abs. 2 und § 12 fordern und die parlamentarische Berichterstattung den allgemeinen Strafrechtsnormen unterstellen wollen. Diese durchgreifende Aenderung ist indessen nicht zu befürworten. Das Rechtsinstitut ist zu stark in dem Grunde moderner Rechtsanschauungen verankert, als daß man eine Rückkehr zum gemeinen Rechte fordern könnte. Es entspricht einem praktischen Bedürfnisse der Gesamtheit, so daß nur eine wünschenswerte Reform in Frage kommen dürfte. Eine Beseitigung der freien parlamentarischen Berichterstattung würde die Existenz und den Umfang der parlamentarischen Oeffentlichkeit überaus gefährden und einschränken; die Rechtsprechung der Gerichte hätte sicher eine Einschränkung der parlamentarischen Berichterstattung zur Folge; es entstände eine Rechtsunsicherheit der Presse, welche mittelbar eine vielleicht verhängnisvolle Minderung der Bedeutung der Volksvertretungen mit

---

„Ne donnerons lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux."

[28]) Sten. Ber. d. Reichstags, 1879, Bd. 1, S. 315 ff., Sitz. v. 7. März.

[29]) Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen, S. 42 f.

[30]) Binding, Handbuch des Strafrechts, Bd. 1, S. 685.

sich brächte[31]). Während eine Abschaffung des durch die Reichsverfassung von 1919 geschaffenen Rechtsinstituts, das, wie gesagt, dem bisherigen fast gleicht, abgelehnt werden muß, ist eine Reform nach gewissen Richtungen hin durchaus nötig. Dies ergibt sich mit ganz besonderer Notwendigkeit gerade für die heutige Zeit, für die Zeit nach der „befreienden" Tat der Revolution mit Rücksicht auf die Gewissenlosigkeit, von der die Reden gewisser Abgeordneter zeugen, mit Rücksicht auf die ungeheuren Extreme politischer Anschauungen im jetzigen Deutschland.

Schon Bismarck war ein Gegner der Immunität wahrheitsgetreuer Parlamentsberichte. In der Sitzung vom 29. März 1867[32]) und auch gelegentlich der Beratungen über den sogenannten Maulkorbsgesetzentwurf am 4., 5. und 7. März 1879[33]) wandte sich Bismarck mit bewußter Schärfe gegen die uneingeschränkte Zulassung wahrheitsgetreuer Parlamentsberichte. Er verurteilt sie, weil sie als Opfer die Ehre des Einzelnen fordert und es ermöglicht, den guten Ruf eines Menschen in der gemeinsten Art anzugreifen. Man müsse durch eine entsprechende Reform die Ehre der Mitbürger gegen frivole Verletzungen sichern, außerdem aber der wüsten Agitation ein Ende machen, welche durch verantwortungsfrei verbreitete Parlamentsberichte betrieben werde. Die Unverletzlichkeit der Ehre eines Bürgers darf in der Tat nicht ein Opfer des Interesses werden, das die Gesamtheit an der unverantwortlichen Berichterstattung hat. Gerechtfertigt allerdings mag es sein, wenn bei der Statuierung der parlamentarischen Redefreiheit die Möglichkeit der Verletzung schutzbedürftiger Güter eines Menschen in Kauf genommen worden ist. Ohne die versönliche Immunität könnte man den Abgeordneten nie die sichere und unabhängige Stellung geben, welche sie haben müssen, um vollauf die Interessen ihres Volkes vertreten zu können. Die Formulierung aber des Grundsatzes der Immunität parlamentarischer Berichte in der alten sowohl wie in der neuen Reichsverfassung birgt die

---

[31]) Siehe v. Bar, Gesetz und Schuld, Bd. 1, S. 276.

[32]) Sten. Ber. des Reichstages des Norddeutschen Bundes, 1867, Bd. 1, S. 442.

[33]) Sten. Ber., 1879, Bd. 1, S. 269 ff.

schlimmsten Gefahren in sich, insofern als sie das Postulat der Wahrheitstreue enthält. Dieses wird am besten erfüllt, wenn ein Berichterstatter möglichst alle Gedankengänge eines Abgeordneten wiedergibt, mögen sie auch die größten Beleidigungen, die übelsten Verleumdungen enthalten. Gründe der Sittlichkeit fordern eine gemäßigte Darstellung nicht ganz einwandfreier Parlamentsverhandlungen, verlangen, daß der Berichterstatter gegebenenfalls eine Aeußerung, die den Tatbestand einer strafbaren Handlung abgibt, unterdrückt, allein sie müssen schweigen, da das Gesetz es gebietet. Dieses öffnet uneingeschränkt jeglicher Berichterstattung Tor und Tür und vor allem können niedrigste Beweggründe dem Berichterstatter die Feder in die Hand geben, ohne daß dieser zur Verantwortung gezogen werden kann. Derartige gesetzliche Bestimmungen müssen unser rechtliches und besonders sittliches Empfinden aufs tiefste verletzen und wir können, wie auch Bismarck schon, dem Gesetzgeber wenig Verständnis entgegenbringen, wenn er die parlamentarische Berichterstattung in solcher Form sanktioniert. Wie die Immunität ein überaus gefährliches Werkzeug ist, die Ehre anderer anzutasten, so gibt sie auch ein ganz besonders gutes Mittel ab, bestehende Staatsinstitutionen anzugreifen und so den Bestand und die Wohlfahrt des Landes zu bedrohen. Dies muß gerade für die augenblicklichen, politisch so unruhigen Zeiten betont werden. Das Gesetz aber verbietet, einzugreifen, wenn der Berichterstatter den Einwand der Wahrheitstreue erhebt.

Mit besonderem Nachdruck ist vielfach, besonders von Hubrich[34]), mit Rücksicht auf den französischen[35]) und englischen[36]) Rechtszustand empfohlen worden, neben der Wahrheitstreue als zweites Postulat die Gutgläubigkeit aufzustellen. Wie die Gesetzgebung vor der Revolution, so hat auch die neue Reichsverfassung darauf verzichtet, in dieser Beziehung reformatorisch einzugreifen und ein entsprechender Antrag ist weder im Verfassungsausschuß noch im Plenum der Nationalversammlung gestellt worden. Dies ist sehr zu bedauern, da damit immerhin Handhaben gegeben würden, die parlamentarische Berichterstattung in die Grenzen zurückzuführen, innerhalb deren sie sich nur zwecks Erfüllung ihrer Aufgaben betätigen darf. Es kann nicht entschieden genug betont werden, daß die Immunität der parlamentarischen Berichte nicht ein selbständiges Moment, sondern nur ein Mittel ist, die als eine Konsequenz des Repräsentativsystems erforderliche Oeffentlichkeit parlamentarischer Sitzungen zu ergänzen; der großen Masse, welche die Tribüne eines Parlamentes nicht fassen kann, soll sie möglichst uneingeschränkte Kenntnis der parlamentarischen Verhandlungen vermitteln. Nur soweit sie diesen einfachen Zweck verfolgt, das Publikum zu belehren, darf sie als eine gerechtfertigte Konsequenz des Repräsentativsystems betrachtet werden. Wenn die freie Berichterstattung aber unsaubere Zwecke verfolgt, dann überschreitet sie weit die Grenzen dieses Systems. Eine Rechtsvorschrift, die allein die Wahrheitstreue als Erfordernis für die Straffreiheit vorausetzt, ist daher nicht berechtigt, weil sie angeblich in einem Repräsentativstaate unbedingt notwendig sei. Der Begriff der Wahrheitstreue verlangt nicht, daß ein Bericht auch in redlicher Absicht verfaßt ist; vielmehr können sich unter ihm die unlautersten Motive verstehen, und der wahrheitsgetreue Bericht ist ein weites Feld, auf dem sich Unanständigkeit, Gemeinheit, Verleumdung und Rache unangefochten tummeln können. In der Tat hat das deutsche Recht dem Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit zu weite Grenzen gesetzt. Allein auf politische Gründe war und ist dies zurückzuführen. Mit

[34]) Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 62/63; Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, S. 489/490.

[35]) Vgl. Art. 41 des franz. Preßgesetzes vom 29. Juli 1881: „Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des deux Chambres, fait de bonne foi dans les journaux."

[36]) Die engl. Praxis schützt nur den Bericht, der „fair" (unparteiisch) und „faithful" (getreu) ist. Siehe May, Das englische Parlament und sein Verfahren, S. 123; Hubrich, Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 9.

Recht ist schon mehrfach hervorgehoben worden[37]), daß die Ursache dieses zu weitgehenden Schutzes sich allein aus dem Mißtrauen erklärt, welches die Allgemeinheit gegen die Richter hatte. Die Gerichte, welche unter dem Drucke der Regierungen, welche Gegner der parlamentarischen Oeffentlichkeit seien, Recht sprächen, würden — meinte man — nicht genügend objektiv die bona fides des Berichterstatters berücksichtigen. Wenn ängstliche oder voreingenommene Gemüter einen solchen Mißbrauch der Gerichtsgewalt im Kaiserreich fürchteten, mag dies schließlich zu verstehen sein. Gegenwärtig stehen jedenfalls die Regierungskreise der parlamentarischen Oeffentlichkeit gewiß nicht feindlich gegenüber. Im übrigen war und ist nicht zu befürchten, daß die Gerichte derartigen Inspirationen von oben ihr Ohr leihen, da die Unabhängigkeit des deutschen Richterstandes gesetzlich verbürgt ist. Vielleicht würden freilich heute Leute einer bestimmten politischen Färbung noch einwenden, die Objektivität der Würdigung eines Berichtes könne insofern leiden, als die „reaktionären" Richter sich durch parteipolitische Interessen in der Beurteilung beeinflussen lassen würden.

Da es für den Berichterstatter leicht ist, dem Begriffe der Wahrheitstreue gerecht zu werden, ist die bona fides der Berichterstatter ein zweites wünschenswertes Postulat. Die herrschende Lehre bezeichnet die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung als regelmäßiges Recht. Aber man kann tatsächlich, soweit allein Wahrheitstreue die einzige Voraussetzung für Unverantwortlichkeit ist, in gewissem Sinne von einem Privileg des Berichterstatters sprechen. Ohne die Gutgläubigkeit kann die Verantwortungsfreiheit „ein Popularprivilegium, und zwar vorzugsweise für Verleumder von Profession" werden. Der Begriff der Gutgläubigkeit ist in dem Sinne zu verstehen, daß der Berichterstatter das Publikum in dessen Interesse über Parlamentsverhandlungen in Kenntnis setzen will. Nicht unlautere Absichten dürfen ihm den Bericht diktiert haben. Um die Frage zu entscheiden, ob ein Bericht gut- bezw. bösgläubig ist,

[37]) Gneist, Sten. Ber. d. Reichstags, 1879, Bd. 1, S. 315 (Sitzung vom 7. März); Hubrich, Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 26/27; Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, S. 482/83.

sind Inhalt, Form und vor allem auch Zeit der Veröffentlichung zu berücksichtigen. Die Tatsache, daß der Bericht erst lange, nachdem die Parlamentsverhandlung stattgefunden hat, veröffentlicht wird, gibt sicher zu denken. In den meisten Fällen wird dann nicht Belehrung des Publikums, sondern ein anderer übler Beweggrund Anlaß zur Berichterstattung gegeben haben. Garr[38]) nennt deshalb auch nur das Bericht, was von den Sitzungen des Parlaments unmittelbar (zeitlich genommen) Kunde bringt. v. Bar[39]) weist darauf hin, daß nach englischem Recht ein Zeitungsbericht über öffentliche Gerichtsverhandlungen nur dann straffrei ist, wenn er „contemporaneously published" ist, wonach also ein erst nach längerer Zeit veröffentlichter Bericht nicht mehr als im öffentlichen Interesse erstattet gelten kann. Wie die Zeit der Publikation kann auch die Form des Berichtes hinlänglichen Grund zu dem Verdacht geben, daß der Berichterstatter alles andere mit seinem Berichte bezweckt, nur nicht dem Publikum einen parlamentarischen Vorgang in objektiver Darstellung erzählen will. Ein Bericht, der in Form eines politischen Flugblattes tausendfach vervielfältigt von Hand zu Hand geht, wird immer parteipolitische Stimmungsmache bezwecken.

Die Gutgläubigkeit eines Berichtes ist als Regel aufzustellen. Darum wird die Ausnahme von der Regel zu beweisen sein. Nicht der Berichterstatter wird seinen guten Glauben beweisen müssen, sondern den Gegner trifft für dessen Bösgläubigkeit die Beweislast. Eine umgekehrte Verteilung der Beweislast würde der parlamentarischen Berichterstattung zu enge Schranken ziehen, zumal es für den Berichterstatter meist durchaus nicht leicht sein dürfte, seine bona fides zu beweisen.

Die Aufnahme der Gutgläubigkeit in den Art. 30 RV. ist ein Vorschlag, der das geltende Recht im Sinne des Repräsentativsystems reformieren will. Der Rechtszustand in Frankreich und England ist durchaus nachahmenswert. Der Krieg hat gelehrt, daß unsere Gegner auf manchen Gebieten, be-

[38]) Parlament und Presse, S. 34.

[39]) Gesetz und Schuld, Bd. 1, S. 264.

sonders auf dem des Parlaments- und Pressewesens uns überlegen sind, und ohne uns etwas zu vergeben, können wir praktisch erprobte Dinge, welche sich bewährt haben, übernehmen. Die gewünschte Reform würde eine Rechtsgestaltung herbeiführen, die den tatsächlichen und praktischen Bedürfnissen des täglichen Lebens ziemlich gerecht würde. Andererseits kann auch nicht vom rechtlichen Standpunkte aus eingewendet werden, daß der Gesetzgeber sich mit einer derartigen Regelung außerhalb der Grenzen der Rechtsordnung begebe; denn durch die Einführung der Gutgläubigkeit würde er die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung gerade erst zu einem Rechtsinstitut gestalten, das dem allgemeinen System entspricht.

Im Hinblick auf die parlamentarischen Zustände im nachrevolutionären Deutschland erscheint es angebracht, auf den bereits erwähnten Maulkorbsgesetzentwurf, den Entwurf eines Gesetzes „betreffend die Strafgewalt des Reichstags über seine Mitglieder vom 12. Februar 1879“[40]) hinzuweisen. Leider wurden die Vorschläge des Entwurfes nicht angenommen, da sie einen Eingriff in die dem Reichstage durch die Verfassung gewährten autonomen Rechte bedeuteten. Bismarck begründete den Entwurf damals u. a. auch damit: „Ein weiterer Grund, der uns zu der Vorlage bestimmt hat, ist die Verhinderung derjenigen Agitationen, die durch den straffreien Abdruck von Reden, welche ausdrücklich zu diesem Behuf, um straffrei gedruckt und verbreitet zu werden, gehalten sind, im Lande hervorgerufen werden können.“ Der Entwurf suchte nicht nur dadurch der freien parlamentarischen Berichterstattung engere Schranken zu ziehen, daß er eine Reform des Rechtsinstituts selbst herbeiführte, sondern auch mittelbar dadurch, daß er einen uneingeschränkten Mißbrauch der persönlichen Immunität der Abgeordneten durch eine Verschärfung der Hausdisziplin im Reichstage zu beseitigen sich bestrebte. — Gewiß wäre eine Aufhebung der persönlichen Immunität der Abgeordneten nicht angebracht, da durch sie die Rechtsposition des

[40]) Sten. Ber. d. Reichstags, 1879, Bd. 4, Anl., S. 326 ff.

einzelnen Abgeordneten sehr verschlechtert und dieser in der Ausübung seines parlamentarischen Berufes sehr beschränkt würde. Doch mit Rücksicht auf die schweren Folgen, welche die freie parlamentarische Berichterstattung für den einzelnen und für den Staat haben kann, müssens gesetzliche Garantien gegen einen eventuellen Mißbrauch der Abgeordnetenimmunität gegeben sein. Es ist zu bedenken, daß die Aeußerungen eines Abgeordneten nicht die eines Privatmannes sind. Sie sind im Heiligtum des Parlamentes getan, und hinter ihnen steht sein ganzes Ansehen, das es doch immer noch im Volke genießt. Wenn solche Aeußerungen, vielleicht noch entstellt, in die Menge kommen, welche Wirkungen vermögen sie dann in ihr auszulösen! Je tiefer ein Parlament steht, je geflissentlicher die Abgeordneten ihre ganze Beredsamkeit zusammennehmen, um verleumderisch und agitatorisch zu wirken, eine um so schärfere Disziplinargewalt ist dann geboten. Darum ist gerade auch in den unruhigen Zeiten der Gegenwart eine Verschärfung der Parlamentsdisziplin, etwa im Sinne des Maulkorbgesetzentwurfes unentbehrlich. Auf diesem Wege wird man mittelbar auch maßvollere parlamentarische Berichte schaffen.

Eine Besserung des Rechtszustandes verspricht sich Rönne[41]) weiter durch Herausgabe einer Parlamentzeitung, welche für die Dauer der Kammersitzung täglich zu erscheinen habe, und sachgemäß und nicht aus einseitigem Parteistandpunkt zu redigieren sei. Während v. Bar[42]) Erhebung der Klage wegen Beleidigungen durch Reden von Parlamentsmitgliedern vor einem parlamentarischen Ehrengerichte empfiehlt, diesen Vorschlag aber als unpraktisch später wieder verwirft, begnügt sich v. Kißling[43]) mit der Feststellung vor einer Parlamentskommission, daß die Aeußerung des Abgeordneten mit den Tatsachen nicht übereinstimme, hält aber eine Strafe für sehr bedenklich.

[41]) Das Staatsrecht der preuß. Monarchie, S. 325, Nr. 4.

[42]) Die Redefreiheit, S. 19; Gesetz und Schuld, Bd. 1, S. 271, Ziff. 70.

[43]) Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten, S. 30.

Hubrich[44]) schlägt nach französischem Muster die Einrichtung einer fakultativen amtlichen Berichterstattung vor, welche von einer besonderen Parlamentskommission zu handhaben sei.

Die Zeit wird ergeben, ob das Deutsche Reich mit dem durch die Reichsverfassung geschaffenen Rechtszustande der parlamentarischen Oeffentlichkeit auskommen wird. Die politischen Verhältnisse sind noch zu stark im Flusse, als daß jetzt schon ein definitives Urteil möglich wäre. Wenn allerdings der Parlamentarismus auch in Zukunft die Uebelstände zeitigen sollte, wie augenblicklich, dann könnte man erwägen, ob nicht besonders hinsichtlich des Institutes der freien parlamentarischen Berichterstattung eine Rückkehr zum gemeinen Recht wünschenswert wäre. Immerhin dürfte dies die äußerste Maßnahme sein, solange das Repräsentativsystem für Reich und Länder besteht.

Die Reichsverfassung von 1919 hat das Repräsentativsystem als Verfassungsprinzip angenommen; der in ihr[45]) vorgesehene „Volksentscheid" bedeutet aber sicher eine, wenn auch nur geringe, Schwächung der Repräsentationsidee. Die Aufnahme des Volksentscheides geschah in dem Bestreben, eine Annäherung an das Staatsideal der unmittelbaren Demokratie durch Abschwächung des Repräsentativsystems zu erreichen. Die Reichsverfassung enthält damit eine Andeutung des Rousseau'schen Gedankens, der in konsequentem Radikalismus als Ideal die Volkssouveränität aufstellte und sich deshalb gegen eine rechtliche Absorption der Volksversammlung durch die Volksvertretung einsetzte. Rousseau verwarf das Repräsentationsprinzip, da die Souveränität des allgemeinen Willens nicht repräsentiert werden könnte. Die Reichsverfassung sieht in dem Volksentscheid ein Mittel, durch welches das Volk als letzte Instanz in entscheidenden Fragen seinen Willen kundtut; der Volksentscheid gibt die Möglichkeit, den Willen des Volkes in seinem Urgrund zu befragen. Er ist ein Rechtsinstitut im Sinne

[44]) Ann. d. D. Reichs, 1897, S. 63—65; Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, S. 491—493.

[45]) Vgl. Art. 73—76 RV.

der Rousseau'schen Ideen. Der Radikalismus der modernen Zeit predigt als Evangelium die Lehre der Volkssouveränität; wenn man versucht, die staatsrechtlichen Forderungen der unmittelbaren Demokratie — soweit dies in modernen Staaten überhaupt möglich ist — durch Schwächung des Repräsentativprinzips zu verwirklichen, wird man gleichzeitig den Umfang und die Bedeutung der parlamentarischen Oeffentlichkeit einschränken.

Lebenslauf.

Am 17. April 1891 wurde ich, Johannes Albert David Krull, in Gr. Mützelburg, Kr. Uckermünde, als Sohn des Kgl. Försters Julius Krull und dessen Ehefrau Elise geb. Zobel geboren. Ich besuchte von Ostern 1900 bis Michaelis 1911 das Bugenhagen-Gymnasium zu Treptow a. Rega. Von da an widmete ich mich bis zum Kriegsausbruch in Berlin, Heidelberg, Greifswald zuerst dem Studium der klassischen Philologie, dann der Rechts- und Staatswissenschaften. Vom November 1914 bis Juli 1918 nahm ich im Westen und Osten am Kriege teil. Eine Gasvergiftung und Erkrankung an der Ruhr brachten mich nach Deutschland, wo ich über 3 Monate krank lag. Ende November wurde ich aus dem Heeresdienst entlassen. Seit dem Frühjahr des Jahres 1919 bin ich in Greifswald, um dort mein Studium zu beenden.

Druck von Richard Poetticke Nachf. in Anklam.

END OF
TITLE